

Función pública y desarrollo del Estado*

José Alberto Bonifacio**

ABORDA UNA SERIE DE CUESTIONES CENTRALES QUE ASIGNAN A LA FUNCIÓN PÚBLICA, UN PAPEL DESTACADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MAYOR CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / REFORMA DEL ESTADO

Los cambios ocurridos en el mundo durante el actual período de transición secular, así como el paralelo fracaso de políticas que pretendieron confiar al mercado el resultado del orden social, volvieron a poner al Estado en el centro de la

escena, reconociendo en sus capacidades, actuales o posibles, el recurso para superar las crisis que desafían a las distintas sociedades en el espacio global.

Pero que se haya desarmado el discurso (único) a favor del retiro del Estado como condición de viabilidad del desarrollo económico y social, no supone el retorno del Estado a su estadio anterior, como si la dinámica histórica obedeciera a un movimiento pendular (no obstante algunas simplificaciones nostálgicas), sino que reclama de un salto en calidad para enfrentar con éxito los desafíos de la gobernanza en la etapa de globalización, esto es, permitiendo a las sociedades ser

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Político. Director del Sistema Nacional de Capacitación, del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de Argentina. Director de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Rosario. Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, entre 1996 y 2000.

Recibido: 4 de agosto del 2008.

Aceptado: 18 de setiembre del 2008.

incluidas en los beneficios del desarrollo en un marco de justicia y plenitud democrática.

La llamada matriz "estado-céntrica" ha agotado su ciclo, y se agotó la confianza sin reservas en el Estado como motor del desarrollo económico y social, así como la idea de que éste es el portador exclusivo y excluyente del interés público, papel que ahora comparte con la sociedad. (Echebarría, 2001:11). El Estado requiere ahora de nuevas capacidades en consonancia con el avance de la sociedad civil sobre el espacio público, lo que supone agregar a la institucionalidad democrática resultante del liberalismo la impronta republicana caracterizada por la dedicación de los ciudadanos a perseguir el bien común y actuar en consecuencia. (Bauman, 2003:76). En otros términos, la forma tradicional del ejercicio del gobierno mediante la asignación autoritativa de valores, se torna más compleja, y al mismo tiempo incorpora mayor incertidumbre como consecuencia de extender el reconocimiento democrático a un mayor número de actores que legítimamente reivindican su participación en las transacciones que se despliegan en el proceso de formación de las políticas públicas.

En el caso de la función pública, la consagración de marcos legales que habilitan el tránsito del unilateralismo al multilateralismo en las relaciones laborales al interior del Estado, da cuenta del cambio que mencionamos. Mediante la negocia-

ción colectiva de las condiciones de trabajo, el Estado asume su rol "patronal", abandonando el enfoque clásico de determinar con decisiones de autoridad las reglas de la carrera administrativa, admitiendo el pluralismo en la interpretación del interés público y aviniéndose a la concertación con las asociaciones representativas de los trabajadores estatales.

Partimos del supuesto de que el desarrollo del Estado es deseable, y entendemos que el mismo consiste en la mejora de sus capacidades institucionales para hacer posible el desarrollo sustentable con inclusión y equidad. Las reflexiones que siguen tienen el propósito de explorar distintas dimensiones en las que puede observarse la incidencia de la función pública en el proceso de desarrollo del Estado.

La exposición se realizará a partir de una serie de cuestiones centrales que asignan a la función pública un papel destacado en la construcción de una mayor capacidad institucional del Estado, a saber:

- La conformación de una función pública profesional impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La existencia de una función pública profesional es un factor relevante en el proceso de desarrollo económico y social.
- La profesionalización de la función pública es condición

necesaria para implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.

- Una función pública profesional contribuye a un mejor desempeño del sector público.
- El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública introduce incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público.
- Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada.

Todas estas cuestiones están relacionadas, pero analíticamente es pertinente abordarlas como si fueran singulares, lo que a su vez resultará funcional para exponer distintas facetas que pueden dar lugar a intervenciones de reforma, cuyo impacto puede ser apreciado con mayor claridad.

La función pública

Los esfuerzos que realizan los países de América Latina para establecer la profesionalización de su función pública en los últimos años han sido evidentes, pero la tarea no se encuentra libre de obstáculos, también presenta retrocesos y en otros casos los progresos no han sido satisfactorios. (Bonifacio, 2005;

Zuvanic, Iacoviello y Dalbosco, 2004; Longo, 2005).

La función pública en la región carga todavía el lastre del clientelismo electoral, el tráfico de influencias, su asociación a conductas ritualistas, la falta de transparencia y de aplicación del principio del mérito; así se mantiene ajena a los asuntos centrales del Estado y pierde legitimidad ante la ciudadanía (Bau Aedo, 2005). A ello se suma que, al amparo del Estado mínimo, la función pública no sólo fue relegada sino que formó parte de los argumentos para desactivar programas y servicios públicos. (Alonso-Jiménez, 2006).

Independientemente del tamaño relativo del aparato estatal de cada uno de los países, sin duda sus estructuras organizativas están caracterizadas por la complejidad, y ésta suele estar reflejada en las características de una función pública que presenta rasgos diferenciados según el espacio institucional del que se trate, observándose que progresos en algunos sectores no son acompañados por otros que conservan formas tradicionales de organización del empleo público, incluso contrapuestas a los esfuerzos de la profesionalización. Heredia aprecia que "...muchos gobiernos de la región han introducido reformas para mejorar la calidad del gobierno en aquellos sectores que más les interesan a los inversionistas -en particular, a los más móviles internacionalmente. El poder fortalecido y los intereses específicos de estos grupos ayudan a

entender, así, los progresos observados en materia de administración y de personal en los sectores financieros del gobierno –bancos centrales, presupuesto, por ejemplo”. (Heredía, 2002:29).

En la presentación del amplio estudio promovido hace pocos años por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, sobre el servicio civil en América Latina (Echebarría, 2006), se enfatiza que estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos mencionados de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de estas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y en la consolidación de la democracia.

La función pública, o servicio civil, puede ser entendida como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las

personas que integran éste, en una realidad nacional determinada, comprendiendo normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.¹

La diversidad de situaciones que se presentan en cada caso nacional, así como las reglas y prácticas características de los sectores más extendidos o representativos del empleo público en cada uno de los países, no debiera impedir que una mejor institucionalidad de la función pública pueda ser construida con base en unos pocos principios generales, como por ejemplo, publicidad, transparencia y objetividad centradas en el mérito para los procesos de incorporación al empleo público.

Un indicador de la creciente importancia asignada a la cuestión es el número de trabajos de análisis e investigación producidos en los últimos años sobre esta temática. Sólo en los tres últimos congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, que incluyeron la temática de modo explícito en la convocatoria (también para el que se realizará en noviembre del 2008), fueron presentados más de 160 documentos. Las reflexiones originadas en su presentación y debate, puede ser sintetizada a partir de las relatorías correspondientes, e ilustran sobre la

1. La definición está tomada de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Existen muchas otras en la literatura, pero la incorporación de esta en un consenso regional intergubernamental le otorga un mayor significado, porque se convierte en referencia para los procesos de reforma que encuentran en el acuerdo, un punto de legitimación.

pertinencia del marco de análisis propuesto más arriba para incentivar la reflexión sobre la función pública y el desarrollo del Estado. (Bau Aedo, 2005; Alonso-Jiménez, 2006; Pérez Fuentes, 2007).

De acuerdo con las observaciones de relatoría de Alonso-Jiménez (2006), la administración pública es la responsable de la ejecución de las políticas públicas gestadas por el gobierno, por lo tanto la profundización de las medidas de cambio tiene como plataforma la función pública y en ello involucra un marco institucional. A partir de este marco se aprecia que la función pública no es un empleo ni puede situarse en los criterios del mercado laboral, sino como parte de un modelo sostenible y estable que garantice los mínimos administrativos diferenciados del mercado. Las políticas públicas y su articulación con lo privado no solamente depende del tamaño y resonancia del reclamo del mercado para incursionar en lo público, sino de mejores capacidades en la conducción de la gestión y dimensión del rol y papel del Estado, asegurando la institucionalidad fortalecida de entidades estatales y gubernamentales para formar la masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con "pensamiento de Estado". La función pública en el entramado político demanda la demarcación de fronteras clara con la función política, tanto como el instrumento de aseguramiento de la institucionalidad como para garantizar los roles de la función pública.

También Alonso-Jiménez subraya que la nueva institucionalidad de la función pública demanda que las reformas legales del servicio civil no estén limitadas a reformas procesales, sino que deben asumir su inclusión en la tendencia del "retorno de lo público", que requiere generar reglas de juego entre lo público y lo privado, fortaleciendo el papel del Estado en el aseguramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Por otra parte, agrega que la calidad del Estado se mide por el buen desempeño del gobierno, pero al ser las instituciones de la administración pública las responsables por delegación de competencias constitucionales del cumplimiento del servicio y gestión pública, el papel de la función pública deberá constituir uno de los bastiones más estables en la conducción institucional. Será la estabilidad institucional, el buen desempeño y la calidad de la gestión la plataforma que asegure la institucionalidad gubernamental, por lo que la clave de la institucionalidad está en capacidad del desempeño de un Estado con visión de largo plazo.

Pérez Fuentes (2007) reconoce la necesidad de contar con directivos con competencias y habilidades para gestionar personas, con especial énfasis en la gestión de la innovación. Menciona que el establecimiento de programas de gestión del desempeño implica el desarrollo de instrumentos que permitan fijar las metas a las que se compromete el alto directivo, identificar cuáles son tareas propias del ejercicio de un cargo de alta dirección y, al mismo

tiempo, establecer los supuestos necesarios para que estas metas puedan ser alcanzadas. Estos instrumentos además promueven la transparencia al posibilitar la *accountability*, ayudan en el necesario alineamiento gubernamental y promueven el diálogo entre la autoridad política y los gerentes públicos. También destaca que los sistemas de incentivos, especialmente ligados a remuneraciones adecuadas al nivel de responsabilidades y exigencias del cargo, constituye uno de los temas más críticos para el éxito de un sistema de profesionalización de los niveles directivos. En el plano de los incentivos también sobresale la necesidad de vislumbrar actividades específicas que posibiliten el desarrollo de carrera de los altos directivos más allá de su continuidad en estos cargos, tales como alternativas de desarrollo a partir de la propia experiencia directiva.

Bau Aedo (2005) recupera argumentos relacionados con los desafíos de la globalización, que reclaman un profundo cambio cultural de todos los servicios públicos, y se la debe ver como un elemento fundamental para realizar el Buen Gobierno al servicio de los ciudadanos. También en el marco de los nuevos enfoques sobre la relación gobierno-ciudadanos, observa que los servidores públicos deben estar preparados para acoger, escuchar y comprender las realidades de las personas, comprometiendo al servidor público con la ciudadanía mediante un mejor servicio público. Según las observaciones de Bau

Aedo, la reforma de la función pública requiere consensos, recursos, inclusión dentro del esfuerzo mayor por modernizar y tecnificar el Estado, y visión de la profesionalización como democratización de las relaciones de trabajo y el desarrollo continuo de competencias.

Capacidades institucionales

Dror reconocía hace tiempo que los desafíos que debe afrontar la gobernación contemporánea superan las capacidades de proveer soluciones en distintos niveles, desde las calificaciones insuficientes del liderazgo político a la ausencia de instituciones con los recursos necesarios para afrontar problemas nuevos y cambios acelerados: la gobernación global es incapaz de proveer solución eficaz a los problemas globales. (Bonifacio, 2007:1) Esta afirmación lleva a reflexionar sobre las capacidades institucionales del Estado para responder a desafíos que provienen tanto desde el interior de la sociedad como del contexto global. Al respecto, nuestra apreciación es que la profesionalización de la función pública tiene un papel crucial en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, como destaca Echebarría (2006) "...una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la Nación."

Zuñanic, Iacoviello y Dalbosco (2004:4) distinguen las capacidades políticas de las técnicas, donde las primeras remiten a la posibilidad de crear y sostener consensos para establecer reformas, mientras que las segundas se refieren a la acumulación de saber hacer de funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el propósito de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria. Si se armonizan, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las reformas, y las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos políticos.

El desarrollo de las capacidades institucionales a las que se hace mención permitirían contar con los requisitos para gobernar a los que se refiere Peters (2003:13s), entendidos como la posibilidad de que se debe obtener:

- Articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad, asignando un mecanismo a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos, incluyendo el rol mediador que pueden ejercer las instituciones públicas que son percibidas como legítimas representantes del interés ciudadano.
- Coherencia, por la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados dentro de una visión más amplia y un equilibrio de intereses.

- Logro de metas como capacidad para lograr los objetivos y las metas que se han planteado, a través de medios tradicionales de ejercer autoridad, como la regulación, el suministro directo y los subsidios, incluyendo también a los actores del sector privado.
- Retroalimentación y rendición de cuentas (accountability) para evaluar lo que efectivamente ha sucedido para mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

La corriente neoinstitucional (North, Olson) ha sido la que destacó la importancia de los factores institucionales que inciden en el desarrollo de la economía de mercado: el grado de desarrollo de las instituciones determina el coste de los intercambios que la economía de mercado exige reducir, siendo la incertidumbre uno de los principales factores de descuento y las instituciones constituyen el mecanismo adecuado para su reducción, estableciendo garantías para el ejercicio de derechos y obligaciones, que reducen el riesgo de comportamientos arbitrarios. En la perspectiva neoinstitucional el desarrollo de los países sería tributario de la capacidad de desarrollar instituciones capaces de perfeccionar la economía de mercado, superando las formas más limitadas y primitivas de intercambio. El Estado va más lejos, asumiendo la garantía, no sólo del funcionamiento de los mercados, sino de los derechos políticos y sociales en los que se basa el desarrollo.

llo humano. El Estado debe asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios públicos esenciales, y erigirse en un agente activo de la equidad, la cohesión territorial y la igualdad de oportunidades. (Echebarría, 2000, p.8).

Más recientemente, los estudios de Rauch y Evans (2000) atribuyen al sistema de mérito en el empleo público una contribución decisiva a la calidad de las instituciones, en mayor medida que buena gestión del empleo público, remuneraciones adecuadas y/o sistemas de carrera profesional.

Función pública y desarrollo

El segundo argumento que se propone exponer sostiene que una función pública profesional es importante para consolidar en los países procesos de desarrollo sustentable.

Echebarría destaca que son cada vez más abundantes los trabajos econométricos comparativos que establecen correlaciones favorables entre diversos índices de calidad institucional (medida a través del grado de corrupción percibida, la calidad burocrática o la eficiencia administrativa) y niveles de capital humano, productividad, inversión y crecimiento económico. Se estima que más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los de

América Latina, se asocian a deficiencias en las instituciones de éstos últimos.

Evans y Rauch (1999) recogieron estimaciones de expertos con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica, en una muestra de países en vías de desarrollo, se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal como la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia y en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa. Concluyeron que es lícito afirmar que sin la cooperación de la burocracia estatal es difícil, si no imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducente al desarrollo económico. Asimismo, es válido suponer que salarios competitivos, promoción interna, estabilidad en la carrera y reclutamiento con base en los méritos constituyen los ingredientes claves de las burocracias estatales efectivas. Controlando variables tales como el ingreso nacional, el nivel de educación y la diversidad etnolingüística, sus estudios muestran que las medidas mencionadas referidas a la estructura burocrática son determinantes, estadísticamente significativas en lo concerniente al desempeño burocrático. Los resulta-

dos del estudio indican que el reclutamiento con base en los méritos es el elemento de la estructura burocrática más importante para el mejoramiento del desempeño burocrático. La promoción interna y la estabilidad en la carrera son factores de importancia secundaria en este aspecto, y el efecto de los salarios competitivos sobre el desempeño burocrático no resulta claro.

Sobre esa base, fundaron una escala de "weberianismo" para predecir el crecimiento económico. Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de "weberianismo" resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. (Evans, 2003:14).

Si como se afirma, el propósito del "regreso del Estado" es alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social, la reconstrucción y consolidación de sus capacidades para el desarrollo, consiguen en la profesionalización de la función pública una base significativa.

Función pública y cambios en el modelo de gestión

En nuestra opinión, también existen sólidos argumentos para sostener que la profesionalización de

la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados con un mejor desempeño del sector público, indispensable a su vez para el desarrollo de las capacidades estatales.

Analizando distintos casos nacionales (Bonifacio, 2007), no resultó posible recoger evidencia suficiente como para establecer la existencia de un grado significativo de vinculación entre los objetivos de profesionalizar la función pública y la incorporación de innovaciones en la gestión, en particular, la gestión por resultados. En todo caso, existen iniciativas no suficientemente consolidadas para establecer contratos de desempeño o compromisos de gestión en niveles directivos de la función pública, pero la función pública directiva, no obstante los progresos recientes, no se ha consolidado dentro de estatutos definitivos de profesionalización en los que el mérito cumpla un papel destacado en la selección y, menos aún, que haya dado origen al establecimiento de carreras profesionales razonablemente estables.

Cabe destacar en relación con la observación anterior, que la incorporación de sistemas de gestión orientados a resultados llevan implícitos modelos de contractualización que restringen las alternativas para adoptar un modelo de función pública directiva.

Conforme con el criterio que se sustenta, la consolidación de una función pública profesional es una

condición necesaria para promover innovaciones, en consonancia con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática, porque detenta la capacidad de hacer sustentable y previsible el modelo de gestión. Además, contribuye al fortalecimiento de la calidad institucional pública, por la valoración positiva que puede esperarse en la sociedad por la vigencia efectiva del principio del mérito.

Finalmente, por resultar decisiva para superar el clientelismo, la falta de incentivos o su asignación arbitraria o indiscriminada, la dificultad de constituir equipos de trabajo sustentables, la ausencia de una ética pública orientadora del desempeño, entre otros obstáculos para una gestión efectiva de los asuntos públicos. Es este conjunto de argumentos lo que hace plausible la afirmación de que la decisión sobre el modelo de función pública directiva es más decisiva para la innovación que el modelo de gestión, incluso dentro de un abanico de alternativas para el tipo de función pública conveniente de ser fortalecido en cada país. (Bonifacio, 2007:13s).

Función pública y desempeño

El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

La frecuente insistencia en que la gestión por resultados es compatible con modelos de contratación de personal que permiten supeditar la continuidad en el empleo al logro de metas o resultados pactados previamente, se presenta en contraposición con el principio de estabilidad del empleo público, que muchas veces es un punto medular en un sistema meritocrático, para limitar el clientelismo y el patrimonialismo, poniendo resguardos al despido arbitrario.

Pero las implicancias de la profesionalización de la función pública sobre la mejora del desempeño gubernamental tienen una proyección más amplia. La Carta Iberoamericana de la Función Pública concibe a la función pública en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (CIFP, 2003:5-6). Los principios rectores del sistema de función pública promovido por la Carta postulan el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, incluye los principios de eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, y la transparencia, objetividad e imparcialidad, y el pleno sometimiento a la ley y al derecho, como condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

Los postulados de la Carta, que se presentan sin conformar una

prescripción de reformas, al tiempo que promueve principios y valores generales, sugieren instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública, y dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta.

En definitiva, se pretende mostrar que las orientaciones de política para la función pública exceden con creces el establecimiento de unas reglas de juego orientadas a proteger a los funcionarios de la discrecionalidad, sino que el marco de garantías cobra sentido para reforzar el desempeño al servicio del interés general, dotando a la acción pública de eficacia, efectividad y eficiencia. De esta manera la función pública se conecta con el desarrollo de capacidades institucionales que permiten al Estado orientar la acción colectiva de la sociedad.

En otro plano, también corresponde destacar el impacto que sobre el desempeño puede tener la moral que desarrolla una organización, ya sea por la internalización del valor que se le reconoce a la misión asignada, así como por el reconocimiento de la calidad de los servicios percibidos por el público. Evans (2003:15) destaca que la internalización entre los administradores de la creencia que brindan invaluables servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática.

Reglas de profesionalización e incentivos sobre el desempeño

La existencia de un sólido marco normativo y las expectativas para el desarrollo de la carrera pública, cuando se aplican de manera efectiva y previsible, juegan un papel importante que en el compromiso de los funcionarios para sostener como valores la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan. Su construcción es laboriosa y su destrucción hace gravosa una reconstrucción necesaria. Evans (2003:16) subraya que la estima y el reconocimiento público son factores que pueden jugar un papel importante entre las compensaciones a los funcionarios públicos, y agrega que expandir esa parte del paquete puede costar muy poco en términos fiscales, y tener una alta tasa de retorno en términos de rendimiento.

En términos generales, puede preverse razonablemente que la existencia de incentivos y su adecuada gestión como parte del diseño institucional de la carrera administrativa, tienen una influencia positiva en el ejercicio de la función pública, impactando en la mejora del desempeño y la obtención de resultados. La obviedad de este argumento no se corresponde con las prácticas habituales en contextos donde la profesionalización está insuficientemente desarrollada: la valoración del desempeño que puede apreciarse en las culturas administrativas es débil o inexistente, existen tendencias a la nivelación de los sistemas

remunerativos, y la falta de discriminación del desempeño en los sistemas de incentivos no contribuyen a la mejora de las actividades de la administración pública.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca que los incentivos tienen la capacidad de contribuir efectivamente al rendimiento de las personas en el trabajo, lo que requiere la existencia de sistemas de evaluación como parte de las políticas de gestión de recursos humanos.

También el principio de mérito puede operar como incentivo en el desempeño de las personas si es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, asumiendo que la misma tenga sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base a instrumentos que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo.

En otros casos, la gestión por resultados puede administrar incentivos que aplican en la escala de la organización, y se han adelantado experiencias relacionadas con la flexibilización de reglas a las organizaciones que demuestran mayor efectividad en el logro de los objetivos. En este caso como en los antes mencionados, el desvío de las reglas muestra tendencias a una falsa democratización, por la que la asignación de los incentivos es incapaz de discriminar contribuciones que debieran ser diferenciadas para que se valore su función. Por otra parte,

también debiera ser sopesada la pertinencia de una "discriminación positiva", con el propósito de no re-tacear el acceso a recursos y herramientas funcionales a la mejora de la gestión en organismos que "no califican" en su desempeño, atendiendo al interés público puesto en juego.

En definitiva, los sistemas de incentivos relacionados con la vigencia efectiva de un sistema de premios y castigos, debieran permitir a todos los actores involucrados, percibir efectivamente las ventajas de adoptar conductas responsables respecto de los objetivos precisamente identificados, y de relevancia apreciable en lo que hace a su contribución a fines públicos. (Bonifacio, 2007:22).

Debe considerarse que la profesionalización de la función pública puede impactar favorablemente sobre la opinión pública, si se consolidan sistemas meritocráticos de selección para el acceder a la administración, atendiendo al rechazo que suscitan las prácticas del clientelismo en la incorporación de personal.

Función pública y gobernanza

En lo que se considera "modelo tradicional" de ejercicio del gobierno, el Estado es un actor relativamente autónomo en la toma de decisiones con base en la autoridad que le es conferida por la ley, tanto

en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. La sociedad no participa activamente después de pronunciarse en las elecciones de quienes van a conformar el gobierno, dando lugar a la denominada por O'Donnell "democracia delegativa". Es evidente que la transferencia electoral del poder, celebrar elecciones regulares y proteger los derechos civiles, no es una base suficiente para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos. (Evans, 2003:24s).

En la actualidad una variedad de mecanismos se fueron desarrollando para dar lugar a una mayor participación de los intereses organizados de la sociedad en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, incluyendo su implementación. Esta visión más comprensiva de la gobernanza, involucra una diversidad de actores, y si bien amplía las manifestaciones de la democracia, dificulta las decisiones que se adoptan en el marco de consensos más amplios.

Peters dice que un modelo de gobernanza que dependa de manera muy significativa del grado de involucramiento de los actores de una particular red que gire en torno a un tema específico, puede generar una forma localizada de democracia, pero también puede excluir al público en general u otros grupos e individuos interesados en el área de política en cuestión. Estas dificultades no impiden que la gobernanza continúe siendo una meta para las

sociedades humanas, pero se debe reconocer que las "soluciones" que se han descubierto para los problemas de la gobernanza de carácter democrático, es igual al número de decepciones que produjeron las reformas. (Peters 2003:28s).

Así, la gobernanza moderna pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional, colocándola en situación de interdependencia con otras fuerzas sociales, incluyendo una ciudadanía activa y en condiciones de asumir responsabilidades públicas que tradicionalmente fueron exclusivas del gobierno. El "buen gobierno" logra que las cosas se hagan pero no a partir de la autoridad y la jerarquía, sino haciendo posible la cooperación entre múltiples actores para lograr resultados. Así se señala que debe ser cuestionada la tendencia a identificar la capacidad del Estado con la posibilidad de que éste se encuentre aislado de las influencias societales sino que, por el contrario, la capacidad transformadora del Estado requiere la combinación de una coherencia interna, y de una inserción en la sociedad, que Evans (2007) llama autonomía insertada.

Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada, porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, confiables y organizadas, lo que supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable, lo

que además es requerido por estar el sector público colocado, al decir de Peters (2003:13), en la paradójica y delicada situación de tener que conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza, mientras se debilitan muchos de los mecanismos concretos que hacen posible la gobernanza desde el centro.

Alcanzar la gobernanza en los términos descritos hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo, corporativismos burocráticos, entre otras cuestiones. En todos estos casos una función pública profesionalizada juega un papel importante, debido a que las reglas de juego sobre las que se basa, tales como el mérito, la transparencia, la equidad y la responsabilidad, reducen el margen de discrecionalidad que da lugar a las distorsiones que, como las citadas, afectan los valores cívicos y democráticos.

Conclusiones

La idea de una institucionalidad administrativa republicana propuesta por Schweinheim (2006), puede complementar y precisar los argumentos que se han esgrimido para sustentar que una función pública profesional es necesaria para el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, que le permitan a éste constituirse en el recurso efectivo de la acción colectiva de la

sociedad para construir un orden social con justicia para todos los habitantes. La institucionalidad administrativa republicana se caracteriza por la limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social, y evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución; la designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias y organismos autónomos, con estabilidad y plazos preestablecidos y evaluación de desempeño con base en acuerdos de gestión o resultados; la designación sobre el principio del mérito y selección transparente dentro del cuerpo del servicio civil para los cargos directivos de la administración; mecanismos de responsabilización política de autoridades ejecutivas sobre los resultados de políticas con control del congreso, y responsabilidad administrativa y de gestión para autoridades de entes autónomos y directivos del servicio civil; institucionalización de modelos de gestión orientados a resultados. Esta institucionalidad se encuentra en la base de sectores públicos eficaces, eficientes, económicos, equitativos, sustentables, transparentes y participativos.

Según Schweinheim, en los países que pasaron por procesos de democratización, reforma económica y del Estado orientadas al mercado, se materializó una especie de contramodelo, que denomina de institucionalidad administrativa delegativa,

y que se caracteriza por la discrecionalidad administrativa y de gestión: menor responsabilización de los gobernantes, mínima responsabilidad fiscal, escasa orientación a la gestión por resultados, menos continuidad y coordinación de programas y políticas, menor transparencia, reducida participación y control ciudadano de la gestión pública y menor auditabilidad.

En las expresiones de O'Donnell se puede encontrar reflejada esta noción de la institucionalidad, cuando destaca la necesidad de construir un mejor Estado para revertir una época en la que fue desmantelado, pero observando que esa intención choca con los incentivos de corto plazo de la mayor parte de los políticos, para los que es cómodo tener un Estado desmembrado, clientelista y fácilmente manipulable. Aprecia que un mejor Estado es un Estado más "ancho", realmente dispuesto a abrirse a las voces, identidades, demandas de todos los sectores sociales. Y que, dentro de un régimen democrático, inscriba diversos derechos de ciudadanía y pueda y quiera implementarlos junto con las respectivas obligaciones. Para ello hace falta una sociedad que lo demande, un poder político comprometido en esa tarea y burocracias capaces y motivadas para llevarlo a cabo.² Para O'Donnell, lo estatal, en América Latina tiene una

gran deuda en lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Si no se avanza en la construcción de un Estado adecuado al sustento y expansión de la democracia, las democracias van a seguir siendo incompletas y deficitarias: tendremos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático, y hay una muy baja institucionalidad estatal. (Bonifacio, 2007:17-18).

Bibliografía

- Alonso-Jiménez, Caryl. Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006. <http://www.clad.org.ve>
- Bau Aedo, Catalina. Informe de Conclusiones. Área temática: La profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. <http://www.clad.org.ve>
- Bauman, Zygmunt. En busca de la política. Fondo de Cultura

2. Entrevista a Guillermo O'Donnell, publicada en Zona, Diario Clarín, Buenos Aires, 10.06.2007.

- Económica. Buenos Aires, 2003.
- Bonifacio, José Alberto. "Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional". En *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, No. 6, México, segundo semestre del 2006. ISSN 1665-8078
-
- _____. "Instituciones y políticas sustentables para la innovación como recurso de la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 2007.
-
- _____. "La función pública en el buen gobierno". En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, San José: Nos. 50-51 (Ene.-Dic. 2006), pp. 9-35. ISSN 1409-0937.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo, ed. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina I. - Washington : BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2006. - 610 p.
- Evans, Meter. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25. (Feb. 2003). Caracas.
- _____. "El Estado como problema y como solución". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Editado por el Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2007.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999). "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, N° 64
- Heredia, Blanca. "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis". Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre del 2002.
- Longo Martínez, Francisco. La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma. Caracas: CLAD, 2005. - 24 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6).

- Pérez Fuentes, Rossana C. Informe de Conclusiones. Área Temática Profesionalización de los niveles directivos de la administración pública. XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. <http://www.clad.org.ve>
- Peters, B. Guy. "La capacidad para gobernar : retrocediendo hacia el centro". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, pp. 7-32. Caracas, Oct. 2003.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries en *Journal of Public Economics* 75, ps. 49-71, 2000.
- Schweinheim, Guillermo F. F. "Sistemas de gestión orientados a resultados e instituciones político administrativas. En Krieger, M. comp. "El presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública. Fundación Unión, Buenos Aires, 2006
- Zuñanic, Laura; Iacoviello, Mercedes y Dalbosco, Hugo. "Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno, 2004. 13 p. ◇